



## ПИТАННЯ РОЗБУДОВИ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 351.861

<sup>1</sup>Кулешов М.М., канд. техн. наук, проф.,  
<sup>2</sup>Одарюк П.В., канд. техн. наук, нач. ГУМНСУ

<sup>1</sup>Академія цивільного захисту України  
<sup>2</sup>Головне управління МНС України в Харківській області

### ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДІЙНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

(представлено д-ром хім. наук Калугіним В.Д.)

Проведено аналіз існуючої системи цивільного захисту України. Наведені рекомендації щодо вдосконалення діяльності системи цивільного захисту

**Постановка проблеми.** Тенденції розвитку природних, технічних, екологічних небезпек і загроз та їх прогноз на перспективу свідчать про те, що на території України буде зберігатись досить високий ступінь ризику виникнення крупномасштабних надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру.

Тільки прогнозовані надзвичайні ситуації будуть вести до збільшення збитків, які вже зараз становлять майже 1 млрд. грн. на рік [2].

Найбільшу небезпеку в природній сфері становлять надзвичайні ситуації, які зумовлені географічними чинниками: паводками, зсувами, ураганами, лісовими пожежами, а в техногенній сфері - аваріями, які пов'язані з викидами хімічно і біологічно небезпечних речовин, вибухами, пожежами, гідродинамічними аваріями та аваріями на системах комунально-енергетичного господарства.

Метою державної політики у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій на найближче десятиріччя є забезпечення гарантованого захисту здоров'я людей, земельного, водного, повітряного простору, відповідних територій, об'єктів виробничого і соціального призначення [4].

У зв'язку з цим постає питання щодо спроможності державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ефективно і надійно

забезпечити захист населення і території від негативних наслідків НС як техногенного, так і природного характеру, та адекватно реагувати на них.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досвід організації діяльності системи цивільного захисту деяких закордонних держав під час виникнення крупномасштабних аварій і стихійних лих свідчить про їх невисокий рівень надійності.

Прикладом того можуть бути дії Федерального агентства з управління у надзвичайних ситуаціях Міністерства національної безпеки США під час затоплення міста Новий Орлеан. На розгортання рятувальної операції знадобилось декілька днів.

Слід зазначити також те, що за останні п'ятнадцять років в Україні розроблено і прийнято ряд законодавчих і нормативних актів, які регулюють діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, МНС України у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Серед них Закони України: „Про аварійно-рятувальні служби”, „Про цивільну оборону України”, „Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій”; Укази президента: „Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій технічного характеру”, „Про затвердження державної програми перетворення військ цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту”; Постанови Кабінету Міністрів України: „Про затвердження положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” тощо.

На перший погляд створено непогану нормативно-правову базу, яка враховує та охоплює усі сторони функціонування системи цивільного захисту як на державному, так і на регіональному, місцевому і об'єктовому рівнях, та передбачає порядок здійснення заходів із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків.

Разом з тим проведений аналіз законодавчої і нормативно-правової бази стосовно діяльності в сфері цивільного захисту свідчить про те, що деяка частина документів у багатьох питаннях суперечить один одному як за змістом і визначенням окремих термінів, так і за функціями окремих систем.

Прикладом цього є існування на цей час трьох систем:

- системи цивільної оборони України;
- єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру;
- єдиної державної системи цивільного захисту.

Усі вони створені з метою забезпечення безпеки та захисту населення, територій, матеріальних та культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Усе це свідчить, що сьогодні нарізла необхідність приведення до взаємної відповідності і скасування деяких вищезазначених законодавчих та підзаконних актів.

**Постановка завдання та його вирішення.** Безперечним є той факт, що умовою ефективного функціонування будь-якої державної системи, в тому числі і системи цивільного захисту, є чіткий розподіл повноважень та організація взаємодії між усіма гілками виконавчої влади.

Система взаємодії являє собою складну динамічну систему, яка складається із взаємопов'язаних і взаємодіючих державних, господарчих, громадських організацій, а також громадян, які покликані вирішувати питання цивільного захисту. Успішне функціонування будь-якої системи можливе тільки за умови установаження між складовими її елементами стійких, постійно діючих зв'язків. Без цих зв'язків, без взаємодії частин і чіткого керівництва ними будь-яка система під впливом зовнішніх і внутрішніх негативних чинників, які заважають її розвитку, розпадається [1]. Вищевикладене є задачею дослідження.

Відповідно до діючого законодавства в Україні створена єдина державна система цивільного захисту (ЄДСЦЗ), структуру якої становлять центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і створювані ними функціональні та територіальні підсистеми [4].

На жаль існуючі підходи до організації функціонування ЄДСЦЗ не дають чіткого уявлення роботи цієї системи як єдиного цілісного механізму з чітким розподілом завдань, функцій, і повноважень кожної складової частини цього механізму, зв'язків і шляхів взаємодії між ними, особливо на територіальному рівні. Одним з прикладів є нез'ясованість між собою і дублювання завдань та функцій підрозділами територіального органу управління спеціального центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту і структурними підрозділами з питань цивільного захисту створеними у складі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність існування яких не підлягає сумніву. Нез'ясованість дій і дублювання функцій між двома цими структурами, насамперед, стосується реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і території від надзвичайних ситуацій з питань інженерного, хімічного, біологічного, екологічного захисту та евакуації населення, а також інших протиріч, пов'язаних з контролюючими і управлінськими функціями.

Не висловлюючи в статті своїх думок щодо розподілу повноважень з вищевикладених питань все ж таки слід зупинитися на одному з них: це евакуація населення у разі виникнення НС. Безумовно до цього процесу повинні бути причетними як органи місцевої виконавчої влади, так і територіальні органи і підрозділи МНС України і, в першу чергу, як безпосере-

дні організатори і виконавці заходів з евакуації людей під час виникнення загрози від НС.

Разом з тим такі питання як планування евакуаційних заходів, визначення зон, придатних для розміщення евакуйованого населення, організація сповіщення про початок евакуації, управління проведенням евакозаходів, створення необхідних умов для життєдіяльності евакуйованого населення, навчання населення діям при проведенні евакуації, мабуть, є компетенцією і завданням місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх управлінь з НС, які вже мають багатий позитивний досвід з цього напрямку. Згадаємо чорнобильські події 1986 р., коли за лічені години за прийнятим рішенням з ураженої зони було евакуйовано 45 тис. осіб.

До речі, зараз питання щодо розмежування функцій між відповідними управліннями місцевих органів виконавчої влади і територіальних органів управління МНС України та організації чіткої взаємодії між ними активно обговорюються на рівні Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи сумісно з державними адміністраціями АР Крим, міст Києва, Севастополя, областей із залученням науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МНС, і є впевненість, що всі протиріччя найближчим часом будуть усунутими.

Розглядаючи проблеми надійності функціонування системи цивільного захисту, неможливо не зазначити той факт, що успішне виконання завдань із захисту населення від наслідків НС великою мірою залежить від компетенції і рівня підготовки керівного складу сфери цивільного захисту і, зокрема керівників ліквідації надзвичайних ситуацій. Саме вміння керівника орієнтуватися в складній обстановці, приймати управлінські рішення і брати на себе відповідальність за їх реалізацію є запорукою надійності системи управління.

В цьому аспекті необхідно визначити роль і місце спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту і його територіальних органів управління.

За останні три роки у складі і структурі цього органу виконавчої влади (МНС України) відбулися докорінні зміни, які пов'язані з передачею до сфери управління МНС Державної пожежної охорони та реформуванням військ цивільної оборони. Зараз, саме на базі підрозділів пожежної охорони, створено оперативно-рятувальну службу цивільного захисту, яка в процесі реформування стикнулася з великою низкою проблем від матеріально-технічного забезпечення до організації управління нею. Адже пожежні підрозділи прибувають перші за викликом на будь-які НС, і від їх початкових дій залежить, яких розмірів і наслідків набуде та чи інша надзвичайна ситуація.

Враховуючи актуальність і важливість цього питання, в Академії цивільного захисту України поряд з курсовою підготовкою керівного складу служби цивільного захисту декілька років тому запроваджено підготовку управлінців за освітньо-кваліфікаційним рівнем „магістр” за спеціальністю „Пожежна безпека”. Разом з тим сфера діяльності керівників, яких готують в академії, виходить далеко за межі проблем пожежної безпеки, тому система підготовки керівників потребує переорієнтації на сферу цивільного захисту.

**Висновки.** Система цивільного захисту України потребує подальшого вдосконалення і розвитку. Держава повинна мати систему цивільного захисту, яка спроможна своєчасно реагувати на будь-які НС та підкріпити свої дії відповідними ресурсами.

Провідна роль в процесі удосконалення системи цивільного захисту повинна належати науці. Зокрема, необхідно розвивати науку управління, в тому числі управління ризиками, системою моніторингу і прогнозування. При цьому система ЦЗ повинна готуватись і до НС, ризики яких ще неідентифіковані, але можуть у майбутньому бути загрозою для населення (кризи в техногенному середовищі, глобальні епідемії тощо).

## ЛІТЕРАТУРА

1. Касимов Б.Є. Организационные и правовые основы пожарной безопасности. - Ташкент, 1990. – 140 С.
2. Рева Г.В. Методичні основи теорії і практики захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. - Київ, 2004. – 25 С.
3. Закон України „Про правові заходи цивільного захисту” 1859- 24.06.04
4. Національна доповідь „Стан техногенної та природної безпеки в Україні в 2002 році”. – К.: Чорнобильінтерінформ, 2003. – 291 С.

